



China Emergency
Management Report 2017

中国应急管理报告

— 2017 —

洪 毅 主编

国家行政学院出版社

中国应急管理报告

2017

洪 毅 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国应急管理报告. 2017/洪毅主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2017. 11
ISBN 978-7-5150-2055-6

I. ①中… II. ①洪… III. ①突发事件—公共管理—研究报告—中国—2017 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 263609 号

书 名 中国应急管理报告 2017
主 编 洪 毅
责任编辑 张翠侠
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68929037
编 辑 部 (010) 68922480
经 销 新华书店
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2017 年 11 月北京第 1 版
印 次 2017 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 13.75
字 数 231 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-2055-6
定 价 58.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

《中国应急管理报告 2017》编委会 组成名单

主 任：

洪 毅 全国人大常委会委员、中国应急管理学会会长、国家行政学院原副院长

副主任：

顾朝曦 民政部副部长

崔 丽 国家卫生和计划生育委员会副主任

孙华山 国家安全生产监督管理总局副局长、国家安全生产应急救援指挥中心主任

委 员：

乔仁毅 中国应急管理学会副会长

龚维斌 中国应急管理学会副会长、国家行政学院进修部主任

马宝成 国家行政学院应急管理培训中心主任

杨晓东 民政部救灾司副司长

许树强 国家卫生和计划生育委员会卫生应急办公室主任

王海军 国家安全生产应急救援指挥中心副主任

单青生 北京市人民政府办公厅副巡视员、北京市突发事件应急委员会办公室副主任

焦 勇 天津市人民政府应急办主任

石惠峰 河北省人民政府应急办常务副主任

熊新光 上海市人民政府办公厅副主任、市应急办主任

常晓阳 成都市人民政府办公厅巡视员

张建刚 青岛市人民政府应急办主任

《中国应急管理报告 2017》编辑部 组成人员

编辑部主任：邹积亮

编辑部成员：来红州 李 群 米燕平 李正懋
辛 欣 付振勇

目 录

第一部分 权威要论

1. 在“2016 年应急管理国际论坛”上的主题演讲
..... 国家行政学院党委副书记、常务副院长 马建堂 3
2. 在“2016 年城市风险与应急管理论坛”上的致辞
..... 国家行政学院原副院长 洪 毅 7
3. 着力推进体制机制改革 扎实做好新时期防灾减灾救灾
工作——在 2017 年全国防灾减灾救灾工作会议上的讲话
..... 民政部副部长 顾朝曦 10
4. 在 2016 年全国卫生应急工作会议上的讲话
..... 国家卫生计生委副主任 崔 丽 25
5. 强化职能建设 狠抓责任落实 推动安全生产应急管理工作创新发展——在全国安全生产应急管理工作会议暨应急救援指挥演练
现场会上的讲话 国家安全生产监督管理总局副局长 孙华山 32

第二部分 2016 年全国应急管理工作总体概况及分析

- 2016 年突发事件应对工作总结评估报告 43

第三部分 2016 年全国分类突发事件应急管理概况及分析

1. 2016 年自然灾害类突发事件应对工作总结评估报告 55
- 2016 年全国自然灾害类突发事件应急管理工作情况 55



2016 年地震灾害应对工作总结评估报告	74
2016 年防汛抗旱应对工作总结评估报告	81
2016 年度农业应急管理工作综述	89
2. 2016 年事故灾难类突发事件应对工作总结评估报告	100
2016 年生产安全事故灾难应对工作总结评估报告	100
2016 年消防应急管理工作情况	111
2016 年度突发环境事件应对工作总结评估报告	116
3. 2016 年公共卫生类突发事件应对工作总结评估报告	122
2016 年公共卫生类突发事件应对工作总结评估报告	122

第四部分 2016 年应急管理工作创新专题分析

1. 做好防灾减灾救灾顶层设计 出台体制机制改革意见	139
2. 稳妥有序推动国家卫生应急队伍“走出去”	144
3. 推进企业安全生产应急管理规范化建设	148
4. 北京市组织开展京津冀冰雪灾害天气交通保障应急联动综合演练 ...	152
5. 开拓思路 夯实基础 天津市探索应急管理值班和 信息报送工作新模式	158
6. 上海春节首次“禁燃” 外环内实现“零燃放”——上海市 开展禁放烟花爆竹安全管控工作纪实	164
7. 通过可视化视频融合技术实现联合指挥 河北省有效提升政府 应急处置效能	169
8. 小社区有大应急——成都市高新区石羊街道三元社区应急体系 建设经验介绍	174
9. 创新实施“一三三四”工程 青岛市着力提升基层单位 应急能力	182

第五部分 2016 年全国应急管理工作大事记

2016 年全国应急管理工作大事记	189
-------------------------	-----

第一部分



权威要论

1 在“2016 年应急管理国际论坛”上的主题演讲

国家行政学院党委副书记、常务副院长 马建堂

(2016 年 11 月 19 日)

各位来宾、各位朋友，女士们、先生们：

大家上午好！

深秋的北京，叶红叶落，另外一番景象。在这样一个特殊的时刻，我们齐聚国家行政学院隆重举办 2016 年应急管理国际论坛，共同研讨交流如何更好地推进全球风险治理创新与合作。首先，我谨代表国家行政学院，对各位来宾的到来表示热烈欢迎，向长期以来关心支持国家行政学院应急管理教育培训事业的各界朋友，表示衷心的感谢！

本次论坛的主题是“全球风险治理：创新与合作”。中国人讲“聪者听于无声，明者见于无形”，意思是说聪明的人智力通达，可以于无声处听有声，于无形处见有形。在事情还未显出征兆时就预见先知、预见未来。2015 年 3 月举行的第三届世界减灾大会最终通过的《2015—2030 年仙台减轻灾害风险框架》（以下简称《仙台减灾框架》）指出，做好减灾工作的四个优先事项之一，是“加强灾害风险治理，以管理灾害风险”。理论研究和各国的实践证明，风险治理是做好灾害管理工作的重要基础，是从根源上避免和减少灾害发生的重要手段，具有事半功倍的效果。

中国是世界上最大的发展中国家，也是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成损失重。在长期与各种灾害抗争的历史过程中，中国人民逐渐形成了灾害管理“防为上、救次之、戒为下”的理念，提出了“未雨绸缪”“防微杜渐”“居安思危”“凡事预则立、不预则废”“防患于未然”的思想，并逐渐形成了与中国国情相适应的灾害风险的治理模式。

中国政府高度重视灾害的风险治理工作。习近平主席强调，要进一步增加忧患意识、责任意识，坚持以防为主，防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防的转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，全面提升全社会抵御自然灾害



的综合防范能力。

党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：“健全重大决策社会稳定风险的评估机制”“建立隐患排查治理体系和安全的预防控制体系。”中国政府确立了“居安思危、预防为主”的方针，明确了“坚持灾前预防与应急处置并重，推进常态减灾与非常态救灾相结合”的原则。2007年颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》第五条明确规定：“国家建立重大突发事件的风险评估体系，对可能发生的突发事件进行综合性评估，减少重大突发事件的发生，最大限度地减轻重大突发事件的影响。”

近年来，通过不懈努力，中国各级政府在灾害风险治理理论的研究和实际应用方面都取得了重要进展。全国气象、地震、水文、海洋环境、地质灾害、森林草原防火、生物灾害等综合监测舆情网络更加完善。矿井瓦斯监测监控系统普遍建立，安全隐患排查治理体系建设工作持续推进。覆盖省、市、县、乡四级的全国传染病与突发公共卫生事件的网络直报系统不断健全，全国食品安全风险监测网络初步建立。公安系统建立统一指挥的网上舆情监测体系和研判预警工作机制。大型活动公共安全风险评估及经济社会发展重大决策、重大建设项目社会稳定风险评估普遍开展。大型水利设施、重要通信枢纽、铁路交通、油气管道和核设施等重要设施的监测监控和预警系统的建设也不断加强。海外安全风险评估、境外安保信息交流初步建立，国家突发事件预警信息发布系统也初步建成。

在当前全球气候变化和经济社会快速发展的背景下，中国面临的灾害形势严峻复杂，灾害风险进一步加剧，灾害损失日趋严重。在这样的背景下，全面加强风险治理工作具有更加特殊而重要的意义。为此，中国政府落实习近平主席“必须把防风险摆在突出位置”的要求，提出了构建安全风险分析管控和隐患排查治理双重预防机制的战略部署。中国各级地方政府根据国务院的统一安排，积极探索城乡风险点、危险源的普查工作，提高对各种灾害风险的准确辨识、超前研判、动态监测、实时预警能力，推进风险防控工作的科学化、制度化、精细化，不断提高灾害风险治理的水平。

女士们、先生们，在创新与合作中全面加强风险的治理，有效应对各种突发事件是中国面临的挑战，也是当前世界各国面临的共同挑战。我在这里也提出五点建议，供大家讨论和交流。

第一，加强风险规律的研究。改革创新必须以理论研究为依托，只有客观认

识和科学把握新时期各类灾害风险的规律和特点,才能为风险治理工作提供科学的理论依据。随着全球化的深入发展,水资源、能源资源、粮食安全等挑战集中显现,并且相互关联、相互影响。为此,要加强对各类传统风险和新型风险孕育、发生、发展、演变、时空分布等规律和致灾机制机理的研究,深入研究不同地区、不同部门、不同类型灾害风险之间的关联性和扩散性,建立和完善风险特征库及分析识别的模型,探索建立跨地区、跨部门、跨行业的综合性风险治理体系,要优化整合各类科技资源,加强风险治理关键技术研发。

第二,加强各方力量参与。灾害风险的治理是一个多方参与共同治理的过程,需要建立政府主导、多方配合、全社会参与的工作格局,动员、引导社会力量、市场力量积极参与。

第三,加强新技术的应用。新一轮科技革命的兴起,特别是信息技术的发展,不仅更新了人们认识世界的思维方法,也为灾后的风险治理提供了新的手段。我们可以通过信息化的综合平台建设,完善合成研判、合成侦查、合成防范等模式,打造前后衔接、左右协调、上下联动,部门联动无缝隙、数据应用无死角的综合治理体系,有效实现上下级之间的快速指挥和横向部门的高效沟通。

第四,加强基层风险的治理。中国有句俗话:“基础不牢,地动山摇;基础扎实,坚如磐石。”预防灾害的关键在基层,处置灾害的现场在基层,基层防控能力监测能力的高低直接决定着灾害管理的效果,灾害风险的治理必须从基层抓起。要进一步以社区、乡村、学校、企业等基层组织和单位为重点,推荐建立政府主导和社会参与相结合、全民联动的灾害风险治理工作格局。

第五,加强区域间和国际间的合作。早在1994年5月,由联合国主办的国际减灾十年中期回顾会议通过的《建立更安全世界的横滨战略和行动计划》就强调,在灾害管理中加强国际合作非常重要。2005年召开的联合国减少灾害问题世界会议强调,必须持续开展国际间和区域间的对话,以建立信任、团结并致力于改善预警系统和减少灾害。2015年通过的《仙台减灾框架》指出,国际减灾合作是支持发展中国家努力减少灾害风险的关键要素,南北合作、南南合作和三边合作已证明是减轻灾害风险的重要环节。在全球一体化的今天,气候变化、恐怖主义、跨国犯罪、传染性疾病、严重自然灾害等区域性、全球性重大挑战日益增多,各国必须携起手来积极参与联合国框架下的防灾减灾合作,讨论签署双边或多边协定,共同应对各种区域性、全局性灾害风险。



女士们、先生们,这次论坛为我们交流风险治理的工作经验、研讨全球风险治理改革创新、加强风险治理国际合作提供了一个难得的机遇,提供了一个不可多得的平台。真诚地希望各位代表在碰撞中升华思想,在交锋中闪烁智慧,通过深入研讨、广泛交流,汇集全面加强风险治理工作的各方智慧,为进一步推进灾害风险治理领域的国际交流合作发挥重要的作用,为全面提升突发事件应对能力提供有益的建议,为积极推动和谐世界的建设作出我们应有的贡献。

最后,预祝本次论坛取得圆满成功,谢谢大家!

2 在“2016 年城市风险与应急管理论坛”上的致辞

国家行政学院原副院长 洪 毅

(2016 年 6 月 4 日)

各位来宾、各位朋友：

由国家行政学院和山东省人民政府主办、中国应急管理学会和山东行政学院承办的“2016 年城市风险与应急管理论坛”今天正式开幕了。2015 年 12 月，党中央、国务院召开城市工作会议，明确了城市发展“安全第一”的原则。习近平总书记、李克强总理作了重要讲话。会议提出，要把安全放在第一位，把住安全关、质量关，并把安全工作落实到城市工作和城市发展各个环节、各个领域。在这仲夏时节，我们齐聚泉城济南，就“城市风险与应急管理”这一主题进行深入研讨，这对于推动城市公共安全与应急管理体系建设工作，共同应对我们城市发展中面临的各种危机和挑战，具有十分重要的意义。在此，我谨代表国家行政学院和中国应急管理学会对论坛的召开表示最热烈的祝贺！对各位嘉宾和朋友的到来表示最诚挚的欢迎！

“安全”既是城市规划与建设的底线要求，也是城市永续发展的最高目标。改革开放以来，我国城市现代化进程不断加快、城市功能不断提升，城市规模不断扩大，城市人口结构日趋多元化、复杂化，城市在资源、环境、公共安全等一系列领域的风险不断增加。2003 年，“非典”在我国几个大城市集中爆发，促使我国应急管理工作进入一个快速发展的新阶段。各级地方政府从自身实践出发，全面推进城市公共安全与应急管理体系建设，并在应对城市各类突发事件中，不断总结经验，探索规律，显著提升了应对各种危机和挑战的综合能力，主要表现在：一是城市生命线工程和人员密集场所的安全设防标准不断提高；二是大型活动公共安全风险评估、重大建设项目社会稳定风险评估逐步开展；三是气象、地震、水文等城市灾害及社会安全的专项监测预警网络系统日趋完善；四是城市管理中结合旧城改造“退二进三”“腾笼换鸟”“缓解拥堵”“空气质量治理”等举措，提升了城市公共服务水平，创造出和谐宜居的城市环境。

当然,我们也清醒地认识到,我国客观上受特殊自然条件影响,又处于发展和转型的特殊时期,各级政府和社会面临的风险和矛盾前所未有,应对各类城市风险的艰巨性、复杂性、繁重性史无前例。需要高度关注的是,我们的城市安全保障系统还不完善,城市应急管理工作的现状与有效应对复杂多变的公共安全形势还不匹配,与“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展要求还不适应。突出表现在:一是城市公共安全基础薄弱,严重影响城市可持续发展和社会稳定。如北京“7·21”暴雨等极端天气事件暴露出城市防灾减灾能力有待提升,深圳“12·20”滑坡事故等重特大突发事件严重危及城市安全,频繁发生的“电梯吃人”等突发事件影响着公众的日常生活。二是城市发展整体规划较为滞后,城市空间布局规划缺乏长远性。近年来,造成大量人员伤亡的重特大突发事件,多是因为城市规划未能满足城市快速发展需要,如“11·22”中石化输油管道泄漏爆炸事故暴露出城市地下管线规划布局不合理的问题,“8·12”天津滨海新区爆炸事故暴露了危化品仓库与居民区的“安全距离”不够的问题。三是城市风险管理缺乏标准与规范,城市设防标准不均衡。以城市防洪标准为例,据不完全统计,我国大概有 465 座城市的防洪标准与国家标准不符,只有少部分城市的防洪标准建设与国家标准持平,而能够高于国家城市防洪标准建设的城市则寥寥无几。四是城市应急管理科普宣教工作还不到位,应急管理科普形式不够多样化,内容不够丰富,难以深入人心,接受应急普及教育面不够宽,社区公众防灾避险意识和自救互救能力较弱。

目前,加强城市风险管理、有效预防与应对各类突发事件、健全城市应急管理体系,是我国各级地方政府必须着力解决的重要任务,也是值得应急管理理论研究者高度关注的重大课题。我们认为,全面提升我国城市应急管理能力,建立和完善城市公共安全与应急管理体系,可以从以下几个方面着手。

第一,大力加强城市风险管理基础理论研究。加强对城市突发事件发展演变规律和致灾机理问题的研究;开展城市风险管理相关标准研究及突发事件风险应对和应急管理能力综合评估,研究制定城市综合风险管理实施指南及相应的实施细则和技术规范。

第二,切实推进城市综合应急管理平台建设。发挥城市应急指挥平台的枢纽作用,推进应急指挥平台与城市管理平台融合,完善集城市管理与应急管理于一体的城市运行指挥平台;完善城市综合监测预警系统;加强城市抢险急救系统建设和信息系统建设,完善城市应急管理平台。

第三,全面、系统编制城市公共安全发展专项规划。通过编制城市工业危险源、公共场所、公共基础设施、自然灾害、道路交通、恐怖袭击与破坏、突发公共卫生事件等安全专项规划,构建全方位的城市安全规划体系,在城市规划、建设和管理中统筹考虑防灾减灾问题。

第四,加强城市综合减灾能力建设和公共安全基础设施建设。积极推进社会稳定风险评估、重大工程项目风险评估;着力提高城市基础设施、生命线工程及人员密集场所的设防水平;修订完善各级各类防灾减灾应急预案,重点城市针对极有可能发生的突发事件组织开展应急演练。

第五,鼓励城市社区、社会团体和公民、志愿者参与城市防灾减灾工作。充分发挥社区在城市应急中的基础作用,建设城市安全减灾社区。积极开展公民教育、培训和演习,建立政府与社会共同参与和合作的城市应急体系。

2016年5月17日,习近平总书记在“哲学社会科学工作座谈会”上指出,面对改革进入攻坚期和深水区、各种深层次矛盾和问题不断呈现、各类风险和挑战不断增多的新形势,如何提高改革决策水平、推进国家治理体系和治理能力现代化,迫切需要哲学社会科学更好地发挥作用。接下来,国家行政学院和中国应急管理学会将不断践行习近平总书记讲话精神,进一步加强城市风险和应急管理方面的理论研究,总结和推广典型经验,为城市风险与应急管理工作建言献策。

各位来宾、各位朋友,城市风险管理既是一项系统性、专业性、综合性的理论研究工作,也是一项开创性、示范性、引领性的科学实践工作,真诚地希望各位代表围绕此次论坛的主题,广泛交流、深入研讨、集思广益,总结各地区工作经验,提出更多有益于我国城市应急管理工作的意见和建议,共同推动我国城市应急管理工作不断取得新的重大进展。

最后,预祝“2016年城市风险与应急管理论坛”取得圆满成功。谢谢大家!



3 着力推进体制机制改革

扎实做好新时期防灾减灾救灾工作

——在 2017 年全国防灾减灾救灾工作会议上的讲话

民政部副部长 顾朝曦

(2017 年 2 月 21 日)

这次全国防灾减灾救灾工作会议,主要任务是进一步深入学习党的十八届六中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神,全面贯彻党中央、国务院关于防灾减灾救灾工作的重大决策部署,认真落实国务院第 162 次常务会议和 2017 年全国民政工作会议要求,安排部署推进防灾减灾救灾体制机制改革和 2017 年重点工作。

一、充分肯定 2016 年防灾减灾救灾工作取得的显著成效

2016 年,我国自然灾害多发频发、突发连发;暴雨洪涝灾害南北齐发,长江流域发生 1998 年以来最大洪水,北方多省发生历史罕见的强降雨过程;龙卷风、风雹等极端强对流天气频繁发生,造成的人员伤亡数量多年少有;台风数量多、强度大、致灾重;地震活动水平虽总体较弱,但年末连续发生多次 6 级以上强震,社会影响较大。此外,干旱、低温冷冻、雪灾、地质灾害等也均有不同程度发生。经核定,全年各类自然灾害共造成全国近 1.9 亿人次受灾,1 432 人因灾死亡,274 人失踪,910.1 万人次紧急转移安置,52.1 万间房屋倒塌,334 万间房屋不同程度损坏,农作物受灾面积 2 622 万公顷,其中绝收 290 万公顷,直接经济损失 5 033 亿元。总体看,2016 年全国灾情与 2015 年相比明显偏重。在党中央、国务院和灾区各级党委、政府的坚强领导下,各级民政部门迅速贯彻落实习近平总书记、李克强总理等中央领导同志重要指示批示和讲话精神,始终把保障人民群众生命安全摆在首位,灾后迅速集结力量,紧急响应,多措并举,扎实做好抗灾救灾各项工作,全力应